

Yhteistoiminta: Yksi unioni, monta tapaa toimia

Kriisinhallinta on keskeinen osa Euroopan unionin (EU) yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP). EU pyrkii kriisinhallintaoperaatioillaan edistämään kansainvälistä rauhaa, turvallisuutta, kehitystä ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Kriisinhallinta tähtää konfliktien ehkäisyyn lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Konfliktien muuttuessa luonteeltaan yhä moniulotteisemmiksi EU:n on kehitettävä kriisinhallintaansa. Tämä julkaisu tarkastelee sitä, kuinka EU voisi kehittää yhteistoimintaa (engl. interoperability) kriisinhallinnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. EU:n keskeisimmät haasteet yhteistyön ja koordinaation näkökulmasta koskevat erilaisia ja ristiriitaisia kansallisia käytäntöjä resurssien ja valmiuden osalta, jäsenmaiden nihkeys kehittää yhteistoimintaa sekä kriisinhallintaoperaatioiden institutionaalista rakennetta.

Tehokas yhteistoiminta kohdentaa paremmin EU:n nykyisten voimavarojen käyttöä ja resurssien saatavuutta kansallisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Yhteistoiminnan kehittäminen onkin yksi keskeisistä mekanismeista, jolla EU voi parantaa kriisinhallinnan vaikuttavuuttaan.

Nykyisellään vaikuttavaa yhteistoimintaa rajoittaa kolme keskeistä haastetta: i) erilaiset ja ristiriitaiset kansalliset käytännöt, jotka näkyvät edelleen EU:n kriisinhallintaoperaatioissa ja -tehtävissä ja ii) haluttomuus kehittää yhteistoimintaa siviilipuolella, mutta myös siviili-sotilas-yhteistyössä iii) EU:n kriisinhallintaoperaatioiden institutionaalinen rakenne, joka rajoittaa yhteistyön kehittämistä.

Siviili- ja sotilaspuolen erilaiset toimintakulttuurit

EU:n kriisinhallintaoperaatioiden institutionaalinen kehys on haastava, sillä kaikilla 28 jäsenvaltiolla, Euroopan komissiolla, neuvoston pääsihteeristöllä ja parlamentilla on oma erityinen rooli. Poliittisella tasolla yhteistoiminnan kehittäminen on toistaiseksi jäänyt lähinnä neuvoston raportteihin sekä strategioihin. Yhteistoiminta onkin EU:n sisällä nähty lähinnä kustannussäästömekanismina. Kentällä yhteistoiminta on puolestaan ollut melko teknispainotteista.

Yhteistoiminta on EU:ssa nähty lähinnä kustannussäästömekanismina.

EU:lla ei ole sotilasdoktriinia eikä yhteistä sopimusta, jonka mukaan operaatioihin osallistuvien maiden on varmistettava joukkojen yhteistoiminta. Koska 22 EU jäsenmaata on myös Naton jäseniä, yhteistoiminta perustuu ensisijaisesti Naton standardeihin. EU on toistaiseksi välttänyt luomasta päällekkäisiä standardeja, jotka edistäisivät jäsenvaltioiden joukkojen yhteistoimintaa, vaikka se on samaan aikaan luonut menettelytapoja, jotka helpottavat henkilöstön tehtäväkiertoa sekä siviili- että sotilaspuolella.

Pelkästään Nato-standardien käyttö on parantanut sotilaiden keskinäistä yhteistoimintaa ja poistanut sellaisia loukkoja, jotka estävät yhteistoiminnan kehittämisen sekä siviili-sotilas- ja siviili-siviili-yhteistyössä. Nykyisellään yhteistoimintaa helpottaa myös entistä selkeämpi käsitys siitä, millaisia tehtäviä EU:n jäsenmaiden odotetaan ylipäättään suorittavan EU:n kriisinhallintaoperaatioiden puitteissa.

EU:n sotilaspuolen toimintakulttuurilla on selkeä etu suhteessa siviilipuolen toimintakulttuuriin. Ero näkyy selkeimmin henkilöstön koulutuksessa. Jokainen EU-jäsenmaa vastaa oman henkilöstönsä kouluttamisesta, mikä vaikuttaa heidän osaamistasoon ja kykyyn työskennellä yhdessä. Sotilaspuolella taas yhteistoiminnasta onkin tullut erottamaton osa yhteistä puolustuskulttuuria, johon kuuluu tiiviisti yhteiskoulutus ja -harjoitukset.

Konfliktien luonteen muuttuminen on johtanut suoraan tarpeeseen kehittää myös laajemmin siviilikriisinhallintaa. EU:n siviilioperaatioiden määrä onkin selkeästi kasvanut viime vuosina ja ne ovat vaihdelleet laaja-alaisesti luonteensa (poliisi-, oikeus- ja turvallisuusala), maantieteellisen sijaintinsa ja kokonsa mukaan. Toiminnan monimuotoisuus on EU:lle selkeä etu verrattuna muihin kansainvälisiin turvallisuusalan toimijoihin.

Vuonna 2016 laaditun globaalin strategian myötä EU on luonut monia myönteisiä aloitteita, josta

Mitä on yhteistoiminta?

Yhteistoiminnalle (engl. interoperability) ei ole yhtenäistä määritelmää eri kansainvälisten organisaatioiden kesken. EU:ssa yhteistoiminta on määritelty muun muassa seuraavasti: "järjestelmien, yksiköiden tai asevoimien kyky tarjota palveluita ja ottaa vastaan palveluja muilta järjestelmiltä, yksiköiltä tai asevoimilta ja käyttää vaihdettuja palveluita tehokkaasti yhteistoiminnassa." (Council document on Interoperability of Integrated Police Units and Police Headquarters 2003 (8009/03).

Yhteistoimintaa on IECEU- tutkimushankkeessa analysoitu ensisijaisesti koordinaation ja yhteistyön kautta. Koordinaatio tarkoittaa koordinoitukykyä operaation sisällä ja yhteistyö viittaa haasteisiin ja onnistumisiin eri toimijoiden välillä sekä kentätasolla ja poliittisella (strateginen) tasolla. Toimijoita ovat siviili- ja sotilastoimijat, paikalliset toimijat, kansainvälinen yhteisö sekä muut alueelliset järjestöt.

Näiden lisäksi tutkimushankkeessa on tarkasteltu yhteistoimintaa suunnittelun, resurssien yhdistämisen ja jakamisen (pooling and sharing), riittävän varustuksen, komentorakenteiden ja tiedon jakamisen näkökulmista.

esimerkkinä on kriisinhallintaoperaatioita koskeva suunnitelma (Force Generation for the civilian CSDP missions planning guide), jossa on tarkistettu olemassa olevia työnkuvauksia, ja joiden mukaan pyritään varmistamaan tehtäväkierron jatkuvuus. Lisäksi EU pyrkii sisällyttämään siviilikomponentteja sotilasoperaatioihin kokonaisvaltaisemman asiantuntemuksen edistämiseksi.

Toinen myönteinen esimerkki on pyrkimys tehostaa siviilipuolen vaikuttavuutta ottamalla käyttöön operaatioiden tukifoorumi (Mission Support Platform, MSP), jonka tavoitteena on parantaa siviilikriisinhallintaoperaatioiden hallinnointia, tehokkuutta sekä nopeaa käynnistämistä. Parhaimmillaan yhteistoimintaa koskevat aloitteet mahdollistavat entistä tehokkaammin resurssien yhdistämisen ja jakamisen (pooling & sharing), jotka ovat keskeisiä mekanismeja toimijoiden välisen yhteistyön ja EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuuden kannalta.

Tarve purkaa nykyisiä rakenteita

Aina kaikki ei kuitenkaan toimi EU:n omien tavoitteiden mukaisesti. EU:n kriisinhallintaoperaatioiden monimutkaiset institutionaaliset rakenteet luovat oman haasteensa yhteistoiminnan kehittämiseksi. Operaatioita luotsaavat sekä Euroopan neuvosto, jäsenmaat että komissio, mikä johtaa hyvin erilaisiin menettelytapoihin ja vaikuttaa suoraan yhteisen kriisinhallintakulttuurin luomiseen. Pirstaleisen rakenteen vuoksi on haastavaa kehittää institutionaalista muistia ja tiedonjakamisen rutiineja EU:n sisällä sekä Brysselin ja kentän välillä.

IECEU-hankkeen tapaustutkimukset osoittavat, että yhteistoiminnan suurin este on nykyisissä asenteissa: yksinkertaisiakaan mahdollisuuksia yhteistoiminnan lisäämiseksi ei ole hyödynnetty. Esimerkiksi Kongon tasavallassa ei hyödynnetty tarpeeksi paikallisia resursseja. Kansainvälisiä asiantuntijoita palkattiin paikallisten työntekijöiden sijaan, mikä johti väärinymmärryksiin paikallisesta kulttuurista ja toimintatavoista.

Poliittis-strategisella tasolla haasteita yhteistoiminnalle aiheuttavat rajoitettu pääsy tietoihin, poliittisten tavoitteiden muuttuminen, kilpailu resursseista, EU:n päätöksentekokyky ja komentorakenteet (Command and Control). Etenkin tietojen jakaminen on haastavaa turvaluokitusten vuoksi, millä on seurauksia tiedonkululle sekä oikeanlaisen tilannekuvan muodostamiselle. Erot teknisissä valmiuksissa, jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeudessa, erilaisissa kansallisissa eduissa ja puolustusmenoihin kohdistuvissa leikkauksissa ovat luonteeltaan poliittisia ja niitä voidaan ratkaista vain poliittisilla päätöksillä. Ensisijaista onkin, että myös poliittisella tasolla EU-jäsenmaat ovat halukkaita panostamaan yhtenäisiin toimintamalleihin.

Kentän ja Brysselin välistä yhteistyötä on puolestaan vaikeuttanut puutteet tehokkaassa viestinnässä. Esimerkiksi EUFOR RCA -operaation toimintaa vaikeutti luotettavien viestintäjärjestelmien sekä yhteisen luottamuksellisen tiedustelu- ja tietojen keräämisalustan puuttuminen, kun taas Libyassa tietoa ei välttämättä haluttu edes jakaa tiettyjen toimijoiden puolesta.

Yhteistyötä tehdessä on otettava huomioon myös paikalliset olosuhteet.

Resursseja on kohdennettava oikein

Kolmansien maiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden osallistuminen EU:n kriisinhallintaoperaatioissa lisääntyy jatkuvasti. Mitä suurempi toimijoiden määrä on, sitä selkeämpiä haasteita yhteistoiminta kohtaa. Mitä erilaisempia EU:n käytännöt ovat, sitä haastavampaa on saada yhteistyö muiden toimijoiden kanssa tuottamaan toivottavia tuloksia. Yhteistyö EU:n ulkopuolisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen ja kahdenvälisten toimijoiden kanssa on kuitenkin oleellista EU:n näkyvyyden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi sekä operaation legitimitetin ja kestävyuden kannalta.

Yhteistoiminnassa on otettava huomioon myös paikalliset olosuhteet, jotka ovat keskeinen tekijä laitteiden ja varusteiden käytettävyyttä ja hyödyllisyyttä arvioitaessa. Tämä todettiin karvaasti Etelä-Sudanissa, jonne toimitettiin ylijäämä VW- ja Skoda-ajoneuvoja Kosovosta, vaikka Afrikassa käytetään eniten Toyota-ajoneuvoja. Näissä ajoneuvoissa oli edelleen talvirenkaat, lumiketjut ja ilmastointi. Kolmessa kuukaudessa ajoneuvot olivat käyttökelvottomia, sillä niitä ei pystytty huoltamaan paikan päällä. Bosnia-Herzegovinassa puolestaan EUFOR Althea -operaatio koulutti paikallisia asevoimia omien varusteidensa kanssa. Koulutuksen päätavoite jäi lopulta saavuttamatta, sillä paikallisilla asevoimilla ei ollut kyseisiä varusteita omassa käytössään.

EU-toimijoiden kesken yhteistoimintaa voidaan puolestaan edistää monimuotoisen koulutuksen keinoin. Siviili- ja sotilashenkilöstölle yhteistä koulutusta voidaan tarjota esimerkiksi kulttuurista tai yhteisistä raportointitavoista, jotka ovat laajasti sovellettavissa sekä siviili- että sotilashenkilöstölle. Monimuotoisen koulutuksen avulla voidaan vaikuttaa myös asentisiin siviili- ja sotilaspuolten välillä parantaen näin yhteistoimintaa. Samalla koulutus tukee kustannustehokasta resurssien käyttöä ja luo yhtenäistä kriisinhallintakulttuuria. Jo olemassa olevien resurssien koordinointi keskitetysti edistää yhteistoimintaa. Keskittämällä esimerkiksi käytettäviä määrärahoja EU-operaatioiden toimeenpanoa voidaan nopeuttaa merkittävästi. Kustannussäästöjä syntyy myös hyödyntämällä mielekkäästi paikallisia resursseja sekä kenttäkokemusta.

Suosituksia: Kohti yhtenäisempää kriisinhallintakulttuuria

Yhteinen dialogialusta siviili-sotilastoimijoille kriisinhallintakulttuurin kehittämiseen.

Kehitetään ja tuetaan yhdenmukaistettua koulutusta, joka liittyy työnkuvauksiin.

Vahvistetaan institutionaalista muistia.

Tunnistetaan yhteistoiminnan rajallisuus.

Vahvistetaan kolmansien maiden osallistumista EU:n kriisinhallintaoperaatioihin heti suunnittelu- vaiheessa.

IECEU-tutkimushanke

Vuonna 2015 käynnistynyt IECEU-hanke (Improving the Effectiveness of the Capabilities in EU Conflict Prevention) pyrki kohentamaan EU:n kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuutta konfliktien ennaltaehkäisyssä. Hankkeessa arvioitiin EU:n parhaita käytäntöjä, haasteita ja saatuja kokemuksia sekä esitettiin suosituksia kriisinhallinnan kehittämiseksi. Monikansallinen ja useiden eri instituutioiden yhteishanke pyrki myös kehittämään toimijoiden välistä yhteistyötä ja yhteistoimintaa. Hanke sai Horisontti 2020 -rahoitusta avustussopimuksella 653371.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen julkaisusarjan Kuusi näkökulmaa EU:n kriisinhallintaan ovat kirjoittaneet Hanne Dumur-Laanila ja Tyyne Karjalainen IECEU-hankkeen tutkimustulosten perusteella. Julkaisu ei edusta Euroopan komission virallista näkemystä. Tutkimusraportit ovat saatavilla IECEU-hankkeen verkkosivuilla osoitteessa www.ieceu-project.com.